


[Imprimir Página Web](#)

El referéndum gibraltareño

Cristina Izquierdo

ARI Nº 95-2002 - 8.11.2002

El 7 de noviembre de 2002 los gibraltareños fueron convocados por su gobierno a una consulta popular en la que debían responder a la siguiente cuestión: ¿aprueba usted el principio de que Gran Bretaña y España deban compartir la soberanía sobre Gibraltar? La convocatoria de este referéndum es la última respuesta del gobierno gibraltareño a la activación de las negociaciones hispano-británicas sobre Gibraltar en julio de 2001, en el marco del denominado proceso de Bruselas iniciado en 1984. Esta nueva ronda negociadora ha animado la búsqueda de lo que ha venido llamándose una *solución global para el contencioso*, en el que declaraciones por parte de los gobiernos británico y español sobre la existencia de una *voluntad política de superar todas las diferencias sobre Gibraltar, sobre la base de mirar al futuro y olvidar las propuestas del pasado*, han puesto más que en solfa la continuidad del *status quo* de Gibraltar, lo que no ha sido bien recibido por su gobierno. El ritmo de esta nueva fase de negociaciones fue, en los primeros meses, bastante acelerado. El 20 de noviembre de 2001 se hizo público un comunicado conjunto, en el que las partes declararon su intención de concluir un acuerdo global para otorgar a Gibraltar *un estatus moderno y sostenible, un mayor autogobierno y una oportunidad de aprovechar plenamente los beneficios de una convivencia normal con la región circunvecina*. Las informaciones que posteriormente vieron la luz dejan entrever un consenso en dos elementos clave: uno, la inexistencia de un derecho a la libre determinación de la población de Gibraltar; dos, la soberanía compartida es la mejor de las soluciones posibles.

Pero el acuerdo no es fácil, pues ambos gobiernos negocian con diferentes perspectivas: mientras el Reino Unido sólo desea acabar con un *status quo* que le causa problemas y no lo hará a costa de sus relaciones con Gibraltar, España quiere la reintegración total del territorio, aunque sea progresivamente. Así han nacido las denominadas *líneas rojas*, que se concretan en el debate sobre la soberanía de la base militar ubicada en el Peñón y la duración del nuevo estatuto jurídico internacional del territorio, que Londres desearía que fuese permanente, mientras que Madrid desea limitarlo. Pero el mayor escollo lo ha presentado el referéndum que la potencia administradora ha anunciado que organizará, una vez alcanzado un acuerdo, respondiendo al compromiso establecido en el preámbulo de la Constitución de Gibraltar de 1969 (Recordemos que en el preámbulo de la Constitución que el Reino Unido concedió a Gibraltar en 1969, aquél se comprometió a *no concertar acuerdo alguno en virtud del cual el pueblo gibraltareño pase a depender de la soberanía de otro Estado, contra su voluntad libre y democráticamente expresada*). Si bien España acepta la posible celebración de una consulta popular convocada por la potencia administradora, rechaza tanto que ésta pueda suponer el ejercicio de un derecho a la libre determinación por la población de Gibraltar como que pueda condicionar la aplicación del acuerdo alcanzado.

En julio del presente año, las declaraciones formuladas por el Secretario del Foreign Office, Jack Straw, ante el Parlamento británico, en las que afirmaba la voluntad británica de alcanzar un acuerdo con España para compartir la soberanía sobre Gibraltar, han hecho añicos la *flema* británica del gobierno gibraltareño que anunciaba, muy pocos días después, la convocatoria de una consulta popular en el otoño de 2002.

La convocatoria del referéndum que se ha llevado a cabo plantea dos interrogantes a los que resulta pertinente intentar dar respuesta: ¿cuál es la cobertura jurídica del gobierno de Gibraltar para llevar a cabo esta convocatoria? Y, en segundo término, una vez realizado el referéndum ¿cuáles son los efectos de esta consulta popular?

El Derecho de la descolonización ¿marco jurídico-internacional para el referéndum?

Dos son, a nuestro juicio, los frentes abiertos. Inicialmente, procede un análisis bajo el prisma del Derecho de la Descolonización, para conocer cuál es la legitimidad del gobierno de un territorio no autónomo para convocar una consulta popular. No obstante, este interrogante no puede formularse en términos generales, sino en referencia al caso que nos ocupa, es decir, se trata de un territorio no autónomo reclamado por un tercer Estado y sobre el que Naciones Unidas ya se ha pronunciado, estableciendo directrices a seguir en su descolonización. Ésta se proyecta sobre la reclamación del Peñón, el contencioso territorial sobre el istmo adyacente y el contencioso marítimo sobre las aguas que bañan el Peñón, no teniendo el Reino Unido título jurídico válido respecto de los dos últimos que no fueron cedidos en el artículo X del Tratado de Utrecht. Por otro lado, debe analizarse la legitimidad que el gobierno de Gibraltar ha buscado en su propia Constitución para fundamentar su derecho a expresar su voluntad a través de referéndum.

Por lo que se refiere al primero de los frentes existentes, el punto de partida es el marco jurídico general del proceso descolonizador que se concreta en el principio de libre determinación declarado en la Carta de Naciones Unidas y en dos Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas –la Resolución 1514 (XV) y la Resolución 1541 (XV), ambas de 1960- que cumplieron dos importantes objetivos: uno, desarrollar los preceptos de

la Carta; dos, conjugar el principio de libre determinación con el resto de los principios incardinados en el capítulo 1 del mismo cuerpo normativo. En el texto de la Resolución 1514(XV) quedó claramente reflejado que, siendo el objetivo general del proceso descolonizador el fin rápido e incondicional del colonialismo, tal proceso se iba a ejecutar sobre la base de los principios de libre determinación e integridad territorial (parágrafo 6 de la Resolución), siempre de acuerdo con los principios de igualdad y soberanía que se encontraban recogidos en los considerandos de la misma resolución. Podríamos afirmar que ello sitúa a los principios de libre determinación e integridad territorial en pie de igualdad, pues este último era susceptible de absorber determinadas reivindicaciones, por cuanto una aplicación incorrecta de la libre determinación bien podría constituir la consolidación de un quebrantamiento previo de la integridad del territorio de un Estado. Cabe añadir que las Resoluciones 1514 (XV) y 1541 (XV) vinculan siempre la celebración de una consulta popular al ejercicio de la libre determinación, pero no a cualquier proceso descolonizador, tal y como ponen de manifiesto muchas referencias que en ese sentido se pueden encontrar en ambos textos. La Corte Internacional de Justicia ha recogido ambas ideas:

the validity of the principle of self-determination, defined as the need to pay regard to the freely expressed will of peoples, is not affected by the fact that in certain cases the General Assembly has dispensed with the requirement of consulting the inhabitants of a given territory. Those instances were based either on the consideration that a certain population did not constitute a people entitled to self-determination or on the conclusion that a consultation was totally unnecessary, in view of special circumstances (CII, Recueil, 1975, p. 25)

La aplicación de estos principios al supuesto de Gibraltar se tradujo inicialmente en dos resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Res. 2070 (XX), 1965 y Res. 2231 (XXI), 1966), en las que, tras comprobar la existencia de una disputa sobre el territorio, se invitaba a las partes a negociar y recomendaba la aplicación de la Resolución 1514 (XV) en términos generales. La Asamblea General no declaraba el derecho a la libre determinación de Gibraltar, ni solicitaba la celebración de una consulta popular para este caso. Resulta muy revelador contrastar las sustanciales diferencias que existen entre las resoluciones que la Asamblea General adopta sobre Gibraltar y las que adopta en relación con el Sahara, supuesto en el que expresamente declaró el derecho a la libre determinación del pueblo saharaui y solicitó la celebración de una consulta popular por parte de la potencia administradora.

En el supuesto de Gibraltar, se trataba de un territorio que en situación pre-colonial había pertenecido a un Estado soberano y cuyo cambio de status provocó la ruptura de la integridad territorial de éste último. El Derecho Internacional acepta el concepto del derecho de retrocesión de un territorio en virtud de lazos históricos y reconoce el derecho a la reintegración en los casos de enajenaciones territoriales. Sin embargo, ello no determinaba de forma irrefutable la aplicación del principio de integridad territorial en el proceso descolonizador, sino que entraban en juego un conjunto de factores que hacen referencia a la fuerza, contenido e intensidad de la demanda histórica, así como el hecho de que en dicho territorio no se asiente una población colonial genuina, titular de un derecho a determinar libremente su destino, lo que avala la aplicación del principio de integridad territorial que, así entendido, no chocará con el principio de libre determinación.

Y es que, en definitiva, el derecho a la libre determinación no resulta aplicable a todas las situaciones coloniales, pues para ello ha de identificarse un pueblo titular de tal derecho en el territorio. Si éste no existe, la consulta popular es innecesaria, y carece de significación jurídica internacional. Sin embargo, la inexistencia de un pueblo titular del derecho a la libre determinación no exime de la necesaria descolonización. En tales procesos descolonizadores deberán tenerse en cuenta los intereses de la población –al objeto de protegerlos- pero no será determinante su voluntad.

En los años sesenta, la evolución de los acontecimientos no agradó al Reino Unido. Por ello, en 1967, y contrariamente a lo solicitado en las Resoluciones de la Asamblea General, llevó a cabo la celebración de un referéndum en Gibraltar. En aquella ocasión la población del territorio tuvo que elegir entre pasar a vivir bajo soberanía española en los términos propuestos por el gobierno español al Reino Unido en mayo de 1966 o mantenerse vinculada al Reino Unido, con unas instituciones locales democráticas, conservando Londres las responsabilidades que en aquél momento ostentaba. El resultado fue abrumador a favor de la segunda opción: 12.138 votos frente a 44 y 55 votos nulos. Naciones Unidas tardó apenas tres meses en reaccionar y adoptó la Resolución 2353 (XXII) en la que condenaba el referéndum declarándolo contrario a las Resoluciones adoptadas por la Asamblea General sobre la descolonización de Gibraltar. Además, esta resolución supuso una toma de posición muy favorable a España, pues la mención general a la aplicación de la resolución 1514 (XV) fue transformada en una mención al parágrafo 6 de dicha resolución por lo que, de manera implícita, se negaba el derecho a la libre determinación de la población de Gibraltar.

La condena del referéndum celebrado en Gibraltar en el año 1967 ha de interpretarse como el rechazo de la Asamblea General a la consulta popular como vía para la descolonización del territorio. La opción elegida por las Naciones Unidas es clara: las negociaciones entre los Estados partes en la controversia. En la actualidad, la Asamblea General continúa adoptando resoluciones sobre la cuestión de Gibraltar cuyos términos, si bien no son idénticos, no distan en su contenido sustancial de los hasta ahora expuestos: las negociaciones entre las partes son la vía para resolver el conflicto y deben tratarse las cuestiones de soberanía a la luz de las resoluciones pertinentes de la ONU.

En este contexto y desde una perspectiva iusinternacionalista ¿dónde está el asidero jurídico al que pudiera agarrarse el referéndum del 7 de noviembre? La respuesta es que no hay tal. Si Naciones Unidas no consideró legítima la convocatoria de una consulta popular por parte de la potencia administradora con el acuerdo de la población colonial, por ser contrario a las Resoluciones de la Asamblea General, el mismo rechazo ha de provocar un referéndum convocado por el gobierno de Gibraltar, justamente cuando las partes tratan de acomodarse a las resoluciones de la ONU.

La Constitución de Gibraltar de 1969, ¿posible fundamento de una consulta popular?

No obstante lo anterior, el gobierno de Gibraltar ha buscado cobertura jurídica a su acción en el preámbulo de su propia Constitución, en el que el Reino Unido se comprometió a *no concertar acuerdo alguno en virtud del cual el pueblo gibraltareño pase a depender de la soberanía de otro Estado, contra su voluntad libre y democráticamente expresada*. Ciertas declaraciones del Ministro Principal de Gibraltar, Peter Caruana, dejan traslucir la interpretación otorgada a tal compromiso: *la soberanía de Gibraltar no será negociada contra nuestros deseos y el gobierno británico no entraría en un acuerdo con España sin nuestro consentimiento... , ...será inaceptable que el pueblo de Gibraltar sea consultado sobre un acuerdo que ya ha sido rechazado*.

El gobierno de Gibraltar ha realizado una interpretación desmedida del compromiso británico y es, a buen seguro, muy consciente de ello. Y ello porque, en su caso, es el Reino Unido el único legitimado para convocar una consulta popular, pero nunca el gobierno de Gibraltar. Además, tal compromiso no es sino una manifestación de la línea política que el Reino Unido había decidido seguir en la fecha en que la Constitución de Gibraltar fue otorgada. Se trata de un compromiso político -no obligación jurídica-, pues se encuentra ubicado en el preámbulo de la Constitución -no en su articulado- y, como tal, no es susceptible de generar derecho alguno. No equivale, en ningún caso, a un vínculo formal jurídicamente exigible entre el Reino Unido y Gibraltar y está, además, muy lejos de las reivindicaciones que en aquéllas fechas el gobierno de Gibraltar hiciera al gobierno británico, reclamando un compromiso jurídico y poniéndolo en manos de un tercio de bloqueo de la población de Gibraltar.

Y es que, en realidad, la convocatoria de este referéndum sobre un acuerdo que aún no existe, ha sido realizada, precisamente, con la pretensión de evitarlo. A Gibraltar el acuerdo no le interesa; en realidad ningún acuerdo le interesa. Su objetivo es, únicamente, mantener el *status quo* y no hay acuerdo posible que lo mantenga. Pero el gobierno de Gibraltar ha de tener presente que cuando en julio de 2001 el gobierno británico se decidió a la reanudación de las negociaciones con España, su objetivo era, precisamente, terminar con el *status quo*.

Conclusiones

Desprovisto de fundamento jurídico tanto en el Derecho Internacional como en su derecho interno, el referéndum que se ha celebrado en Gibraltar carece por completo de efectos en estos mismos órdenes. En este sentido se ha pronunciado ya el gobierno británico, al declarar que no reconocería dicha consulta popular. Lejos está, en todo caso, la posibilidad de calificarse esta *posición* como *oposición*, que podía haberse llevado a cabo, quizás, a través de la reserva de poderes a favor del Gobernador de Gibraltar, prevista en la Constitución de la colonia.

A partir de aquí, se puede especular sobre los efectos políticos de esta convocatoria, en la línea anunciada por Peter Caruana: *...será inaceptable que el pueblo de Gibraltar sea consultado sobre un acuerdo que ya ha sido rechazado*. Los resultados del referéndum no distan de los previstos. Abrumadora participación (18.176 votos sobre 20.675 personas con derecho a voto, es decir, un 87,92%), y abrumadora mayoría en contra de una cosoberanía (17.900 en contra, un 98,97%, 187 a favor, un 1,03%, 72 en blanco y 17 nulos). Pero los resultados sólo reflejan una posición ya conocida; recordemos en este sentido la insistente negativa del gobierno gibraltareño a participar en las negociaciones hispano-británicas, o la masiva manifestación contra el acuerdo acontecida en Gibraltar en la primavera de 2002. Además, la población de Gibraltar ha expresado su voluntad en medio de una fuerte presión social, lo que manifiesta el hecho de que ningún partido político ha osado hacer campaña en contra de la opción gubernamental. Irónicas resultan, en este contexto, las declaraciones del Primer Ministro de Gibraltar en el sentido de que *esta declaración debe servir para que todos los demócratas acepten que sin el consentimiento libremente dado por el pueblo de Gibraltar no habrá adelantos en la negociación*.

En todo caso, moviéndonos en términos políticos todo depende de la habilidad de las partes en conflicto y, en mucha medida, los pretendidos efectos por parte del gobierno de Gibraltar quedan a la suerte de la actitud y destreza de España y Reino Unido.

Cristina Izquierdo
Universidad Autónoma de Madrid

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

Subir ▲